



Schriftliche Anfrage

des Abgeordneten **Harry Scheuenstuhl SPD**
vom 24.06.2025

Inkompatibilität – Ineligibilität

Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 14.06.2017 – 10 C 2.16 darf eine auf Art. 137 Abs. 1 Grundgesetz (GG) gestützte Regelung nur eine Beschränkung der Wählbarkeit in Gestalt der Inkompatibilität (wie in Art. 31 Abs. 3 Satz 1 Bayerische Gemeindeordnung – BayGO), nicht aber den rechtlichen Ausschluss von der Wählbarkeit (Ineligibilität) anordnen. Daher bedürfe es nicht nur einer verfassungsrechtlichen Grundlage, sondern auch eines sachlichen Grundes, die Beschränkung der Wählbarkeit von Arbeitnehmern einer Kommune in Form der Inkompatibilität einzuschränken, welche ansonsten die Ineligibilität zur Folge habe, zu begründen. Eine Einschränkung der Annahme eines Wahlmandats ist daher nur gerechtfertigt, wenn der Gefahr einer Interessenkollision ansonsten nicht begegnet werden kann. Daher ist der Begriff des Arbeitnehmers verfassungskonform einschränkend auszulegen. Nicht umfasst vom Begriff der Arbeitnehmer sind solche, die nach ihrem dienstlichen Tätigkeitsbereich keine Möglichkeit haben, inhaltlich auf die Verwaltungsführung Einfluss zu nehmen.

Die Staatsregierung wird gefragt:

1. Welche Einflussmöglichkeiten auf die Verwaltungsführung haben Arbeitnehmer ohne Leitungsfunktion einer Kommune, die ausschließlich im übertragenen Wirkungskreis Aufgaben wahrnehmen? 3
2. Welche Einflussmöglichkeiten haben Arbeitnehmer ohne Leitungsfunktion aus den Bürgerbüros, die die Aufgaben aus dem Einwohnermeldeamt oder Passamt wahrnehmen? 3
- 3.1 Ist ein Arbeitnehmer ohne Leitungsfunktion aus dem Vorzimmer eines Bürgermeisters oder einer Bürgermeisterin nach Ansicht der Staatsregierung von der Annahme des Wahlmandats ausgeschlossen? 3
- 3.2 Falls ja, wo sieht die Staatsregierung hier die Gefahr einer Interessenkollision? 3
- 4.1 Welche Interessenkonflikte hält die Staatsregierung bei denjenigen Arbeitnehmern ohne Leitungsfunktion für möglich, die ausschließlich die Verbuchungen der Kontovorgänge im Rahmen der Haushaltsführung einer Kommune wahrnehmen? 3

4.2	Welche Interessenkonflikte sieht die Staatsregierung bei den kommunalen Arbeitnehmern – ohne Leitungsfunktion – bei kommunalen Kindertageseinrichtungen oder schulischen Einrichtungen, bei denen die Kommune Sachaufwandsträger ist?	3
4.3	Kann im Einzelfall bei der Möglichkeit der Annahme des Wahlmandats bei den vorgenannten kommunalen Arbeitnehmern durch die bestehenden Regelungen der persönlichen Betroffenheit, nach Ansicht der Staatsregierung, nicht ausreichend Rechnung getragen werden?	3
	Hinweise des Landtagsamts	8

Antwort

des Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration
vom 06.08.2025

- 1. Welche Einflussmöglichkeiten auf die Verwaltungsführung haben Arbeitnehmer ohne Leitungsfunktion einer Kommune, die ausschließlich im übertragenen Wirkungskreis Aufgaben wahrnehmen?**
- 2. Welche Einflussmöglichkeiten haben Arbeitnehmer ohne Leitungsfunktion aus den Bürgerbüros, die die Aufgaben aus dem Einwohnermeldeamt oder Passamt wahrnehmen?**
- 3.1 Ist ein Arbeitnehmer ohne Leitungsfunktion aus dem Vorzimmer eines Bürgermeisters oder einer Bürgermeisterin nach Ansicht der Staatsregierung von der Annahme des Wahlmandats ausgeschlossen?**
- 3.2 Falls ja, wo sieht die Staatsregierung hier die Gefahr einer Interessenkollision?**
- 4.1 Welche Interessenkonflikte hält die Staatsregierung bei denjenigen Arbeitnehmern ohne Leitungsfunktion für möglich, die ausschließlich die Verbuchungen der Kontovorgänge im Rahmen der Haushaltsführung einer Kommune wahrnehmen?**
- 4.2 Welche Interessenkonflikte sieht die Staatsregierung bei den kommunalen Arbeitnehmern – ohne Leitungsfunktion – bei kommunalen Kindertageseinrichtungen oder schulischen Einrichtungen, bei denen die Kommune Sachaufwandsträger ist?**
- 4.3 Kann im Einzelfall bei der Möglichkeit der Annahme des Wahlmandats bei den vorgenannten kommunalen Arbeitnehmern durch die bestehenden Regelungen der persönlichen Betroffenheit, nach Ansicht der Staatsregierung, nicht ausreichend Rechnung getragen werden?**

Die Fragen 1 bis 4.3 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die gesetzlichen Inkompatibilitätsregelungen für den kommunalen Bereich beruhen – ebenso wie die Unvereinbarkeitsregelungen zwischen Amt und Mandat im Bundestag bzw. in den Landesparlamenten – auf der Ermächtigungsgrundlage des Art. 137 Abs. 1 Grundgesetz (GG). Danach kann die Wählbarkeit von Beamten, Angestellten des öffentlichen Dienstes, Berufssoldaten, freiwilligen Soldaten auf Zeit und Richtern im Bund, in den Ländern und den Gemeinden gesetzlich beschränkt werden. Die Vorschrift dient allgemein der Sicherung der organisatorischen Gewaltenteilung gegen Gefahren, die durch das Zusammentreffen von Amt und Mandat in einer Vertretungskörperschaft entstehen können. Verhindert werden soll insbesondere, dass öffentlich Bedienstete derjenigen Vertretungskörperschaft angehören, der eine Kontrolle über ihre Behörde obliegt. Ein solches Schutzbedürfnis besteht ebenso im Bereich der Gemeinden, wo dem Gemeinderat die Kontrolle über die Gemeindeverwaltung obliegt

(vgl. Art. 30 Abs. 3 Gemeindeordnung – GO). Dementsprechend haben die Länder durchgängig Unvereinbarkeitsregelungen für den kommunalen Bereich getroffen. Eine Differenzierung nach Aufgaben der Bediensteten im eigenen oder übertragenen Wirkungskreis erfolgt dabei nicht. Auch die Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis werden zu bzw. sind Aufgaben der Gemeinde (vgl. BeckOK KommunalR Bayern/Retzmann GO Art. 8 Rn. 10). Anders als bei kommunal beherrschten juristischen Personen oder sonstigen Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts, bei denen auf „leitende“ Bedienstete abgestellt wird (vgl. Art. 31 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 GO), kommt es bei den gemeindlichen Bediensteten zudem auf eine „leitende“ Position oder eine „hauptberufliche“ Tätigkeit nicht (mehr) an. Die Differenzierung hinsichtlich kommunal beherrschter Unternehmen mit eigener Rechtsform bildet ab, dass diese auch zusätzliche, eigene Kontroll- und Verwaltungsorgane haben, die zumindest nicht unmittelbar unter dem Einfluss der Gemeindeverwaltung stehen, sondern eine dazwischengeschaltete Entscheidungs- und Verwaltungsebene darstellen.

Die letzte eingehende Überprüfung der Rechtslage betreffend die Inkompatibilitätsregelungen wurde im Rahmen der Evaluierung der Kommunalgesetze im Vorfeld der Kommunalrechtsnovelle 2023 vorgenommen. Im Erfahrungsbericht gegenüber dem Landtag vom 01.03.2022 zu den allgemeinen Gemeinde- und Landkreiswahlen 2020, für den unter enger Einbindung der Kommunalen Spitzenverbände der allgemeine Fortschreibungsbedarf im Kommunalverfassungsrecht und im Recht der kommunalen Wahlbeamten erhoben und ausgewertet wurde, wurde dargelegt, dass die persönliche Interessenkollision von überhäufig oder unterhäufig bei der Kommune (teilzeit)beschäftigten Arbeitnehmern vergleichbar ist. Die bisherige Inkompatibilitätsregelung begegnete daher zunehmend Bedenken und erschien nicht mehr zeitgemäß. Aufgrund der zum 01.01.2024 in Kraft getretenen Änderungen in Art. 31 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 GO können daher nunmehr auch unterhäufig teilzeitbeschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einer Gemeinde oder Verwaltungsgemeinschaft nach dem Ende ihrer laufenden Amtszeit grundsätzlich nicht mehr ehrenamtliche Gemeinderatsmitglieder sein. Die Streichung der Wörter „leitende oder hauptberufliche“ (Arbeitnehmer) aus Art. 31 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 GO bewirkt damit in sachgerechter Weise eine Gleichstellung von Arbeitnehmern mit den Beamten, die schon nach der vorherigen Rechtslage auch in unterhäufiger Teilzeit nicht gleichzeitig Mitglieder im Gemeinderat sein konnten. Das bildet die inzwischen tatsächlich vorherrschende Personalsituation an den Gemeinden mit einer deutlich überwiegenden Anzahl an Arbeitnehmern, auch in Positionen mit hauptsächlich hoheitlichen Tätigkeiten, die lange Zeit ausschließlich oder weit überwiegend Beamten vorbehalten waren, sachgerecht ab.

Im Erfahrungsbericht wurde bereits ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Änderungen der Regelungen zur Inkompatibilität durchaus Auswirkungen auf künftige Zusammensetzungen vieler kommunaler Gremien hätten. Auch im Rahmen der parlamentarischen Behandlung des Gesetzentwurfs der Staatsregierung zur Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes und weiterer Rechtsvorschriften (Drs. 18/28527 vom 18.04.2023) wurde dieser Aspekt mitberücksichtigt und dabei in Abwägung gestellt mit dem verfassungsrechtlichen Prinzip der Gewaltenteilung und der Wahrung der Integrität öffentlicher Ämter. Die zum 01.01.2024 in Kraft getretenen Änderungen tragen zur konsequenteren Verwirklichung dieser Ziele bei. Der Gesetzentwurf zur Kommunalrechtsnovelle wurde über Jahre hinweg und unter Einbeziehung vielfältiger Interessen umfassend und gewissenhaft vorbereitet. Er wurde auch und insbesondere hinsichtlich der Änderung der Inkompatibilitätsregelungen intensiv diskutiert und beraten.

Im Rahmen der Erarbeitung des Gesetzentwurfs hatten das Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration (StMI) im Übrigen auch Zuschriften von kommunalen Mandatsträgern und Bürgermeistern erreicht, die eine Verschärfung der Inkompatibili-

tätsvorschriften angeregt haben. Dabei gaben sie zu bedenken, dass es die Arbeit im Gemeinderat erschwert, wenn regelmäßig Personen, die gleichzeitig auch für die Kommune arbeiten, dort ehrenamtlich tätig sind.

Nach der Ablösung des Bundesangestellten-Tarifvertrags (BAT) durch den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) war die früher übliche Differenzierung zwischen „Angestellten“ und „Arbeitern“ zugunsten eines einheitlichen Beschäftigtenbegriffs entfallen. Zum 01.03.2012 wurde Art. 31 Abs. 3 GO daher redaktionell angepasst. Gleichzeitig wurde Art. 31 Abs. 3 Satz 2 GO neu eingefügt, um unter Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgabe des Art. 137 Abs. 1 GG sicherzustellen, dass „Arbeiter“ im früheren Sinn auch weiterhin ehrenamtliche Gemeinderatsmitglieder sein können (vgl. § 2 Nr. 5 des Gesetzes vom 16.02.2012, GVBl. S. 30, Drs. 16/9081, S. 8 und S. 17). So wie dies auch in den meisten anderen Bundesländern geregelt wurde, sind danach Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die „überwiegend körperliche Arbeit“ verrichten, vom Amtshindernis des Art. 31 Abs. 3 Satz 1 GO nicht erfasst.

Die Amtshindernisregelungen dürfen jedoch nicht rein schematisch angewandt, sondern müssen verfassungskonform ausgelegt werden. Nach der Rechtsprechung bedeutet dies, dass auch nicht überwiegend körperlich tätige Arbeitnehmer der Kommune nicht alle unterschiedslos von einer Gemeinderats Tätigkeit ausgeschlossen werden dürfen. Vielmehr ist ein Ausschluss von Arbeitnehmern nicht möglich, die zwar nicht überwiegend körperlich tätig sind, aber aus anderem Grund nach ihrem dienstlichen Tätigkeitsbereich keine Möglichkeit haben, inhaltlich auf die Verwaltungsführung der Anstellungskommune oder einer ihrer Einrichtungen Einfluss zu nehmen. In solchen Fällen droht typischerweise kein Interessenkonflikt zwischen der Aufgabe als ehrenamtliches Mitglied des kommunalen Entscheidungsorgans, die Verwaltung dieser Kommune zu kontrollieren, und der beruflichen Tätigkeit innerhalb dieser Verwaltung (vgl. Bundesverwaltungsgericht [BVerwG], Urteil vom 14.06.2017 – 10 C 2.16, betreffend den Pförtner eines Kreiskrankenhauses).

Ob eine Interessenkollision gegeben ist, hängt bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern also in erster Linie davon ab, ob die oder der Betreffende in ihrer oder seiner Position entsprechenden Einfluss auf die Gemeindeverwaltung ausüben kann. Vor dem Hintergrund des Gesetzeszwecks sind entsprechende Einflussmöglichkeiten weit auszulegen. Ausnahmen vom Grundsatz des Art. 31 Abs. 3 Satz 1 GO können sich daher lediglich auf fast vollständig einflusslose Tätigkeiten beziehen. Dass die kommunalrechtlichen Inkompatibilitätsregelungen das verfassungsrechtlich garantierte passive Wahlrecht einschränken, ist durch die in Art. 137 Abs. 1 GG enthaltene Ermächtigung gedeckt. Angesichts der besonderen Verhältnisse im kommunalen Bereich ist dort der faktische Ausschluss von der Wählbarkeit zu einem kommunalen Ehrenamt (faktische Ineligibilität) als eine mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit vereinbare Folge anzuerkennen, wenn ansonsten der Gefahr von Interessenkollisionen nicht wirksam zu begegnen ist (vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts [BVerfGE] 48, 64).

Bei gleichzeitiger Tätigkeit als ehrenamtliches Gemeinderatsmitglied ist ein kommunaler Bediensteter regelmäßig einer Vielzahl möglicher Interessenkollisionen zwischen dem eigenen beruflichen Interesse und den Interessen der Gemeinde ausgesetzt. Diese Interessenkollisionen können auch keineswegs immer durch Ausschluss von Beratung und Abstimmung wegen persönlicher Beteiligung im Einzelfall nach Art. 49 GO vermieden werden. Nicht jeder Gemeinderatsbeschluss mit Bezug auf die Beschäftigungseinheit stellt – nur wegen der beruflichen Betroffenheit – gleichzeitig einen für den Ausschluss notwendigen persönlichen Vor- oder Nachteil für den in dieser Organisationseinheit Beschäftigten dar. Sofern eine nicht nur unbedeutende

Einflussmöglichkeit auf die Verwaltungsführung der Anstellungskommune zumindest nicht ausgeschlossen scheint, ist daher regelmäßig von Inkompatibilität auszugehen.

Das StMI hat mit Schreiben vom 17.01.2020, Az. B2-0431-1-17, im Fall einer hauptberuflichen Erzieherin ohne Leitungsfunktion in einer gemeindlichen Kindertageseinrichtung eine nicht nur unerhebliche Einflussmöglichkeit sowohl auf die Einrichtung selbst als auch auf die Gemeindeverwaltung bejaht. Es sah auch unter Berücksichtigung des Beschlusses des Oberverwaltungsgerichts (OVG) Berlin-Brandenburg vom 05.12.2019, OVG 12 S 49.19, keinen Anlass, seine dazu vertretene Auffassung aufzugeben und ist weiterhin der Meinung, dass eine in einer städtischen Kindertageseinrichtung beschäftigte Erzieherin keine ehrenamtliche Tätigkeit im Gemeinde- bzw. Stadtrat ihrer Anstellungskommune ausüben kann: Die Annahme des Gerichts, eine mögliche Einflussnahme der Erzieherin auf die Verwaltung der Kindertageseinrichtung durch die Diskussion mit der Leitung der Einrichtung sei „spekulativ“, verkennt die in der Praxis üblichen Teamentscheidungen. Beispielsweise wird die Entscheidung über die konkrete Verwendung eines von der Kommune für die Beschaffung von Spielzeug oder Beschäftigungsmaterialien zur Verfügung gestellten Budgets regelmäßig nicht von der Leitung der Kindertageseinrichtung alleine getroffen, sondern nach vorheriger Absprache mit dem gesamten pädagogischen Team. Des Weiteren werden die Schließtage, also die Tage, an denen eine Kindertageseinrichtung nicht geöffnet ist, nicht aufgrund alleiniger Entscheidung der Leitung der Einrichtung, sondern nur in Abstimmung mit den Erziehern und sonstigen Mitarbeitern bestimmt. Nur so kann – nicht zuletzt mit Rücksicht auf die den einzelnen Mitarbeitern zustehenden Urlaubsansprüche – an den Öffnungstagen die erforderliche Betreuung gewährleistet werden. Diese Beispiele lassen erkennen, dass eine Erzieherin auch dann einen nicht nur unerheblichen Einfluss auf die Entscheidungen der Kindertageseinrichtung haben kann, wenn ihr nicht die Leitung der Einrichtung obliegt. Die Einschätzung des OVG, es sei nicht erkennbar, dass eine Erzieherin „aufgrund ihrer dienstlichen Tätigkeit über die Kitaverwaltung inhaltlich Einfluss auf die Verwaltungsführung der Gemeinde nehmen könnte“, lässt die – zumindest nach bayerischem Kommunalverfassungsrecht geltenden – Zuständigkeiten der Trägergemeinde und innerhalb dieser die Organzuständigkeit des Gemeinderats außer Acht. Entscheidungen des kommunalen Trägers von Kindertageseinrichtungen sind wegen der zentralen Bedeutung der Kinderbetreuung für die Gemeinden regelmäßig keine dem ersten Bürgermeister bzw. Oberbürgermeister vorbehaltenen laufenden Angelegenheiten. Sie obliegen vielmehr grundsätzlich dem Gemeinderat, der sie einem beschließenden Ausschuss übertragen kann, der sich wiederum aus Gemeinderatsmitgliedern zusammensetzt. Selbst soweit gegebenenfalls in großen Städten einzelne eine Kindertageseinrichtung betreffende Entscheidungen dem Oberbürgermeister als laufende Angelegenheiten obliegen sollten, kann der Stadtrat dafür Richtlinien aufstellen (Art. 37 Abs. 1 Satz 2 GO). Gemeinderatsentscheidungen kommen beispielsweise in folgenden Fällen in Betracht:

- Personalausstattung der gemeindlichen Kindertageseinrichtungen, insbesondere die Entscheidung, ob über die für die Förderfähigkeit erforderliche Mindestpersonalausstattung hinaus weitere Mitarbeiter eingesetzt werden sollen („Personalschlüssel“)
- Einstellung bzw. Höhergruppierung von Mitarbeitern der gemeindlichen Kindertageseinrichtungen in den Entgeltgruppen E 9 und höher (Art. 43 Abs. 1 GO)
- Entscheidung über einen etwa erforderlichen Ausbau der gemeindlichen Kindertageseinrichtungen (z. B. Anzahl der notwendigen Betreuungsplätze, notwendige Räume und deren Ausstattung sowie Gestaltung der Außenanlagen)
- Bereitstellung eines Budgets zur eigenverantwortlichen Verwaltung durch die Kindertageseinrichtungen

- Festlegung der Gesamtzahl der Schließtage, an denen die Kindertageseinrichtungen nicht geöffnet sind

Aus diesen Beispielen wird deutlich, dass eine Erzieherin bei gleichzeitiger Tätigkeit als ehrenamtliches Gemeinderatsmitglied einer Vielzahl möglicher Interessenkollisionen zwischen ihrem beruflichen Interesse als Mitarbeiterin einer gemeindlichen Kindertageseinrichtung und den Interessen der Gemeinde als Träger dieser Einrichtungen ausgesetzt wäre.

Diese grundsätzliche Bewertung kann allerdings die Entscheidung des dazu zuständigen Wahlausschusses nicht ersetzen. Letztlich ist die Entscheidung, ob ein Amtshindernis im Sinne des Art. 31 Abs. 3 GO vorliegt, stets einzelfallbezogen zu treffen. Sie obliegt dem örtlichen Wahlausschuss bzw. nach Beendigung der Amtszeit des Wahlausschusses dem Gemeinderat (vgl. Art. 48 Abs. 3 Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz – GLKrWG). Der Wahlausschuss bzw. der Gemeinderat hat unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse, der Funktion und der konkreten Aufgabenzuweisung des jeweiligen Arbeitnehmers bzw. der jeweiligen Arbeitnehmerin zu entscheiden, ob eine überwiegend körperliche Tätigkeit vorliegt oder nicht. Führt die Prüfung zu dem Ergebnis, dass überwiegend körperliche Tätigkeiten verrichtet werden (oder nach verfassungskonformer Auslegung aus anderem Grund nach dem dienstlichen Tätigkeitsbereich keine Möglichkeit besteht, inhaltlich auf die Verwaltungsführung der Anstellungskommune oder einer ihrer Einrichtungen Einfluss zu nehmen), besteht keine Möglichkeit zum Ausschluss von einer ehrenamtlichen Gemeinderatstätigkeit.

Hinweise des Landtagsamts

Zitate werden weder inhaltlich noch formal überprüft. Die korrekte Zitierweise liegt in der Verantwortung der Fragestellerin bzw. des Fragestellers sowie der Staatsregierung.

Zur Vereinfachung der Lesbarkeit können Internetadressen verkürzt dargestellt sein. Die vollständige Internetadresse ist als Hyperlink hinterlegt und in der digitalen Version des Dokuments direkt aufrufbar. Zusätzlich ist diese als Fußnote vollständig dargestellt.

Drucksachen, Plenarprotokolle sowie die Tagesordnungen der Vollversammlung und der Ausschüsse sind im Internet unter www.bayern.landtag.de/parlament/dokumente abrufbar.

Die aktuelle Sitzungsübersicht steht unter www.bayern.landtag.de/aktuelles/sitzungen zur Verfügung.